

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

приета с Решение №671/01.10.2001 г.

През последните години корупцията се превърна в глобална заплаха не само за икономическото развитие на отделните страни и международните им връзки, но и за световната икономика и политика като цяло. Различните форми на злоупотреба с власт за лично или групово облагодетелстване в ущърб на обществения интерес придобиват особено голяма актуалност за страните в преход, които са принудени едновременно да изграждат новите демократични институции и да създават необходимите предпоставки за развитието на пазарни стопански отношения.

Като комплексно явление, корупцията представлява отрицание на честната конкуренция в стопанската сфера, демотивира предприемачеството, стимулира сенчестата икономика и стопанската престъпност, влошава публичните услуги и утежнява социалното бреме за гражданите. По такъв начин корупцията допринася за увеличаването на пропастта между бедни и богати в рамките на прехода към пазарна икономика и се превръща в пряка заплаха за демократичните устои на обществото.

През последните няколко години българското общество постави в центъра на вниманието си проблемите, свързани с корупцията. Общественият дебат през 1997-2000 г. подсказа и насоките за нейното ограничаване и поставяне под контрол посредством засилване на правозащитната и регулативната функция на държавата, гарантирането на прозрачност и публичност на административно-управленските процеси, утвърждаването на гражданския контрол и на ценности като почтеност и морал в обществените отношения.

Поредица от елементи с антикорупционен потенциал бяха въведени в социалната практика чрез започналата реформа на административната система на Република България, както и в редица новоприети закони и нормативни актове. Тези стъпки в съчетание с постигнатото ограничаване дейността на полукриминалните групировки допринесоха за известно стабилизиране на корупционната обстановка в страната. За това свидетелства и подобреният рейтинг на Република България в рамките на сравнителния индекс на международната неправителствена организация Трансперънси Интернешънъл: докато през 1998 г. тя бе класирана на 66-о място (при най-лош рейтинг през 1999 г.), то през 2001 г. тя се нареди на 49-о място и по този показател се доближи до централноевропейските държави.

Необходимостта от разработването на Национална стратегия за противодействие на корупцията произтича както от констатацията за сериозността на този проблем, така и от необходимостта от поставянето на усилията за неговото преодоляване в дългосрочната рамка на политическото и социално-икономическото развитие на страната в началото на XXI век. От друга страна, усилията за въвеждане на съвременните стандарти на прозрачност и публичност в обществените отношения

са важна предпоставка за ускоряване процеса на интеграция на страната в международната общност, за гарантиране на членството ѝ в Европейския съюз и НАТО и подобряване сътрудничеството ѝ с международните финансови институции.

1. Създаване на обща институционално-правна среда за овладяване на корупцията

Националната стратегия за противодействие на корупцията е насочена към създаване на модерна законова рамка на административната дейност и административното обслужване на населението. Тя предполага управленско и организационно укрепване и ясно регламентиране на отношенията между държавните органи, от една страна, и частния сектор и гражданите, от друга страна. Целите включват засилване ролята на съществуващите и създаване на нови институции с контролни и наблюдаващи функции. За осъществяване на обявените цели се предлагат дейности в няколко насоки:

1.1. Създаване на гаранции за прозрачност в работата на държавната администрация

Необходими са законодателни промени насочени към повишаване на антикорупционния ефект на новоприетите нормативни актове като Закон за администрацията, Закон за административното обслужване на физически и юридически лица, Закон за държавния служител, Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, Закон за достъп до обществена информация. Промените трябва да гарантират свеждане до ниски нива на възможностите за субективна преценка от страна на администрацията.

- ясно регламентиране на права, задължения и процедури във връзка с упражняването на дискреционни правомощия (взимане на решения по целесъобразност);
- регулиране на допустимостта на подаръци, получавани от държавния служител, за които следва да се следи чрез средствата на вътрешен контрол;
- въвеждане на механизми за предотвратяване случаите на “конфликт на интереси”;
- въвеждане на “обслужване на едно гише” от администрацията;
- повишаване и контрол над критериите за подбор на служителите;
- изготвяне от страна на държавните институции/Министерския съвет на специален Наръчник с дефиниране и опис на публичните услуги, с указания за процедура, срок, институция/отдел на издаване, право на жалби при издаване на документи или при лошо обслужване. В тази връзка е необходимо да се осъвременени и допълни Закона за писмата, сигналите, жалбите и молбите, който урежда реда за упражняване правата на гражданите по чл. 45 от Конституцията на Република България;
- прехвърляне на публични функции към частния сектор и утвърждаване на граждански и стопански субекти като обществено отговорен сектор в пазара на услугите;

- създаване на необходимите технически, организационни и правни предпоставки за ефективното приложение на съвременен закон за достъп до обществена информация;
- въвеждане на антикорупционно обучение за служителите на различни нива в държавните институции;
- актуализация на Кодекса за поведение на държавния служител във връзка с приважването му в съответствие с европейските стандарти.

Отговорник: Министър на държавната администрация

1.2 Усъвършенстване на финансовия и данъчния контрол

На основата на Закона за вътрешния държавен финансов контрол и в съответствие с новата икономическа и социална среда трябва да бъде напълно осигурена финансова дисциплина, прозрачност и отговорност на институциите. Това може се постигне чрез усъвършенстване формите на отговорност – в посока на увеличение на глобите при административно-наказателната отговорност и разширяване на случаите, в които може се търси пълна имуществена отговорност за противоправно нанесени вреди. Наложителни са промени в данъчните закони в следните насоки:

- по-ясна регламентация на правомощията на данъчните органи, както и опростяване на данъчното облагане;
- повишаване на материалните стимули за служителите, допринесли за по-голяма разкриваемост на данъчни нарушения;
- въвеждане на публичен регистър за доходите на служителите на данъчната администрация;
- усъвършенстване на формите на взаимодействие между Държавен финансов контрол, Сметната палата, данъчната администрация, Националния осигурителен институт, Изпълнителна агенция “Главна инспекция по труда”, органите на МВР и органите на съдебната власт чрез приемане на съвместни инструкции за превенция и борба с корупцията;
- проучване на възможностите за създаване на единна информационна система между контролните и правозащитните органи, при спазване на законите, регламентиращи защитата на личните данни;
- усъвършенстване на звената за вътрешен финансов контрол в отделните ведомства и организации.

Отговорник: Министър на финансите, Министерският съвет

1.3. Антикорупционна реформа в Агенция “Митници”

Въпреки предприеманите през последните години мерки за засилване ефективността в работата на митниците трябва да продължи дейността по осъществяването на комплекс от мерки, свързани с развитието на съвременна регулативно-нормативна база, засилването на вътрешния контрол и мониторинг,

въвеждане на независим мониторинг на митническата дейност и повишаване ролята на саморегулативните механизми в рамките на тази институция.

В частност трябва да продължат усилията в следните направления:

- По-нататъшното изграждане на единна информационна система, която да позволи осъществяването на текущ контрол върху товаропотока, както и бързото проследяване на постъпленията от митническите такси, акцизи и вноски на ДДС по веригата митници-данъчна администрация-банки;
- Особено наложително е въвеждането на времеви норми при митническото оформяне на стоките и извършването на проверките на физически и юридически лица по границите и във вътрешността на страната, както и съкращаване на сроковете за вземане на управленски решения и обработка на жалби и сигнали;
- Въвеждане на технологични модели за митническо оформяне на стоките и контролни механизми, които да не зависят от субективния фактор;
- Повишаване професионалната подготовка и равнище на служителите в Агенция "Митници";
- Въвеждане практиката на публично-частното партньорство в сферата на борбата срещу корупцията в митниците. Привличане на граждански организации, независими експерти и медиите в обсъждането на антикорупционните мерки в тази сфера. Запознаване на обществеността с правата и задълженията на митническите служители и на гражданите, които преминават митническа проверка;
- Засилване на международното сътрудничество с чуждестранните митнически организации и участие в регионалните и международни антикорупционни инициативи.

Отговорник: Министърът на финансите, Изпълнителният директор на Агенция "Митници"

1.4. Антикорупционни мерки в системата на Министерство на вътрешните работи:

- повишаване статута на звената, работещи по противодействие на корупцията;
- усъвършенстване на звената за вътрешен контрол в МВР неговите подразделения;
- регламентиране на механизъм за информиране на обществеността, изпълнителната власт и парламента за резултатите от контрола и случаите на корупция;
- въвеждане на специализирани курсове "Антикорупция" във ВИПОНД по проблемите на борбата с корупцията на национално и международно ниво;
- повишаване на степента на професионална реализация и служебна устойчивост на служителите на МВР.

Отговорник: Министърът на вътрешните работи

1.5. Противодействие на корупцията в местната власт

Корупцията на местно ниво – в изборните общински органи и в общинската администрация, където се осъществяват ежедневни непосредствени контакти с гражданите във връзка с най-търсените от населението услуги - се определя като масова или малка корупция. Тя има обаче дълготрайни и дългосрочни негативни последици както за деформация на местното самоуправление, така и за обществото.

Механизмите и инструментите за увеличаване на публичността и прозрачността на общинските власти, заложили в новата законодателна база за изграждане на реално функциониращо местно самоуправление в страната – Конституцията на република България, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за административно-териториалното устройство и Закона за допитване до народа трябва да бъдат използвани по-пълноценно чрез:

- интензифициране работата на общинските съвети, използване на общинските нормативни актове като Правилник за организацията и работата на общинския съвет и неговата администрация, Наредбите за разпореждане и отдаване под наем на общинска собственост и други за ограничаване на възможностите за корупционен натиск в общините;
- реално функциониране на постоянните и временните общински комисии и изпълняване на регламентираните им в ЗМСМА функции за контрол над решенията на общинския съвет и привличане на експерти от граждански организации за решаването на важни местни въпроси;
- повишаване на гражданския контрол над общинските съветници чрез създаване на законови механизми за тяхното отзоваване;
- подобряване на работата на общинските служби за връзки с обществеността и на информационната дейност.

Наред с това, трябва да се преразгледа функциониращият централизиран модел на управление и финансиране на общините, който не само поставя под въпрос реалното местно самоуправление, но и създава предпоставки за злоупотреби и корупционни действия. Необходимо е да се намерят нови решения в такива критични сфери като:

- определяне на държавните субсидии за общините;
- премахване на неефективни механизми в администрацията, дублиране на функции и размиване на отговорности на централни, областни и местни органи.

За целта да се развие публичният дебат по проблемите на финансирането на общините, за да се стигне до законодателни решения, даващи определени правни и финансови гаранции за равнопоставеност и самостоятелност на местната власт в духа на принципите на Европейската харта за местно самоуправление, чл.9, според който местните органи на властта имат право на достатъчно собствени средства, с които да разполагат свободно при осъществяване на компетенциите си, предвидени в Конституцията.

Отговорник: Министерският съвет

1.6. Антикорупционни мерки в сферата на финансирането на политическите партии

С приемането на Закона за политическите партии бяха направени стъпки към законодателно уреждане на финансирането на политическите партии, гарантиране на по-ясни правила, критерии и отчетност, прозрачност на партийните финанси. Необходимо е обаче да се насочи вниманието към повишаване на антикорупционната ефективност в следните области:

- Пълна прозрачност и своевременно отчитане финансирането на предизборните кампании;
- Детайлно регламентиране на отношенията между партиите и държавата, което ще допринесе за по-ясно разграничаване на публично-държавната и частно-партийната сфера и за стесняване на възможностите за прилагане на партийни критерии в управлението на държавна собственост, назначаване и освобождаване на държавни служители на ръководни длъжности в администрацията и други;
- Законодателно регламентиране на лобизма съобразно практиките на Европейския съюз.

Отговорник: Министърът на финансите, Министерският съвет

2. Антикорупционни мерки в съдебната система и наказателното законодателство

2.1 Законодателни промени

Антикорупционната реформа в съдебната система цели ограничаването до минимум на условията, благоприятни за възникването на корупция, както и създаването на механизми за контрол върху нея.

Изменения в Наказателния кодекс

Новият НК следва да бъде съобразен с променените обществени отношения и да отговаря на изискванията за противодействие на корупцията – както относно видовете престъпления, така и относно системата на наказания. Следва да се внесат следните изменения:

- Усъвършенстване на регламентацията в НК, касаеща престъпления против кредиторите;
- Изменения и допълнения на НК, касаещи престъплението “подкуп” с оглед привеждането му в съответствие с правото на ЕС;
- Законодателно уреждане на санкцията “конфискация” за имущество, придобито в резултат на корупция – включително и когато е прехвърлено на трети лица с цел да бъде запазено;
- Синхронизиране на уредбата на корупцията със съответната уредба в страните-членки на ЕС, което ще позволи в бъдеще ефективна защита и на финансовите интереси на ЕС

Реформа в организацията на работата на съдебната система

В организацията на работа в съдебната система е необходимо да се реализира цялостна, компетентна и широко обсъдена реформа, която да премахне условията за корупция и гарантира бързина и ефективност на функциониране на системата. Тя би следвало да доведе до подобряване и модернизиране на начина на работа на съдилищата, прокуратурите и следствените служби, прецизен подбор на магистратите и повишаване на професионалната квалификация на съдиите, прокурорите и следователите, обучение на съдебния персонал, финансова обезпеченост.

Необходимо е да се направи следното в тази насока:

- Разработване и въвеждане на автоматизирани системи за деловодство, гарантиращи бързина и сигурност при обработването на делата и осигуряващи бърз и лесен достъп на гражданите до нужната им информация;
- Разработване на система за разпределение на делата между отделните магистрати по обективен критерий, изключващ възможност за избор на конкретен магистрат по определени дела;

Отговорник: Министърът на правосъдието ще оказва съдействие на органите на съдебната власт в осъществяването на цялостната реформа

3. Ограничаване на корупцията в сферата на икономиката

Непосредствените цели на антикорупционната реформа в стопанската сфера са насочени към прозрачност, публичност и отчетност на онези дейности, в които се преплитат обществените и частните интереси. В съчетание с процеса на по-нататъшно освобождаване на бизнеса от държавна опека, дерегулация, гарантиране на свободната конкуренция и налагане на почтеността в бизнеса, те ще допринасят за утвърждаването на пазарната икономика и за създаване на модерни механизми на взаимодействие между държавата и частния сектор.

Осъществяването на тези цели изисква съчетаването на регулативно-нормативни механизми с дейностите както на вътрешноведомствения и държавния контрол, така и на независимия граждански мониторинг на стопанските отношения.

Прозрачност, публичност и отчетност на приватизационния процес

Както показва досегашният опит, процесът на приватизация при липса на достатъчно ясни, подробни и прозрачни правила и на нужния контрол е особено уязвим за корупционни практики и изисква да се вземат следните мерки:

- Координиране на приватизационните функции и механизъм в рамките на една национална институция – Агенцията за приватизация;

- Ясно регламентиране на случаите, при които се използва процедурата “преговори с потенциален купувач”;
 - Премахване на преференциите за работническо-мениджърските дружества в приватизационните сделки;
 - Активизиране на приватизацията чрез фондовата борса, която предлага добре организиран и прозрачен механизъм за продажба на ценни книжа на акционерни дружества;
 - Засилване значението на следприватизационния контрол, включително и гражданския контрол, върху изпълнение на приватизационните договори, усъвършенстване и унифициране на практиката по прилагането му;
 - Засилване контрола по изпълнението на концесионните договори като се има предвид дългия срок на изпълнение и отсъствието на практика в тази област;
 - Осъществяване на реформа в областта на корпоративното управление (осигуряване на достъп до информация за структурата на собствеността и кръстосани акционерни участия, налагане на строги санкции за злоупотреба с вътрешна информация, назначаване на “външни” директори в управителните органи, редовно провеждане на независим одит и др.);
 - Ефективен мониторинг на следприватизационния процес за сделките, които не предвиждат 100% заплащане към момента на сключване на приватизационния договор, а също така и законово регламентиране на гражданския контрол в тези случаи;
 - По-висока степен на отговорност и публичност при вземането на решения за приватизация, включително и в случаи, когато се продават значителни активи от държавно дружество;
 - Нормативно задължение за публично осветляване на параметри на преговори и сделки, включително и с посредници в процеса на приватизация.
- Отговорник: Изпълнителният директор на Агенцията за приватизация, Министерският съвет*

Либерализиране на условията за развитие на частния бизнес

Нужно е да се завърши процесът на изграждане на институционално-правната рамка за развитие на бизнеса в България, като постепенно отпаднат всички бариери пред свободното предприемачество. Това ще стане възможно чрез разумното самоограничаване на инструментите на държавна намеса и финализиране на икономическите реформи в прехода към пазарна икономика.

Тези цели изискват изменения и допълнения в нормативната база и усъвършенстване на практиката по прилагането на вече приети нормативни документи. Тук следва да се включат:

- Ускорено изграждане на пазарната инфраструктура с акцент върху развитието на организирани пазари;
- Постепенно преминаване от лицензионен и разрешителен режим за осъществяване на икономическа активност към регистрационен и уведомителен

режим. Прехвърляне на специфични дейности по лицензирането на браншови/съсловни организации, като държавните институции се насочат към контрола, включително върху отказите от издаване на разрешения и лицензи;

- Свеждане до минимум необходимостта от санкция на държавен орган, избягване вземането на решения “по-целесъобразност”, като държавният орган стриктно се придържа към законовия регламент;
- Предоставяне права на контрол (самоконтрол) въз основа на етични кодекси на професионални, гилдийни и целеви сдружения на икономическите субекти;
- Създаване и стриктно прилагане на регулации, които да формират икономическите взаимоотношения между държавни и частни икономически субекти, например по отношение на системата за държавни и общински поръчки.

Отговорник: Министърът на икономиката, Министерският съвет

Антикорупционно сътрудничество между държавните институции, неправителствените организации и средствата за масово осведомяване

Световният опит показва, че дори в страните с развита административна система и контролни механизми корупцията не може да бъде овладяна без съдействието на гражданското общество и независимите средства за масово осведомяване. Практиката в развитите демокрации свидетелства за нарасналото значение на включването на професионалните организации и другите граждански структури в усилията за утвърждаване ценностите на прозрачността, публичността и демокрацията. Особено важен е потенциалът на изграждането на механизми и успешни практики на партньорство между държавните институции, неправителствените организации и частните медии в сфери като общественя контрол върху дейността на администрацията, защитата на правата на гражданите, саморегулирането чрез въвеждане в практиката на ефективни кодекси на поведение, иницирането на независим мониторинг, разгръщането на антикорупционна разяснителна и образователна дейност.

През последните години в България се наблюдава засилване активността на гражданските организации, както и на независимата журналистика в противодействието на корупцията. Десетки са неправителствените структури, които под една или друга форма вземат участие в проекти с антикорупционен ефект. Положено бе и началото на партньорство между представители на държавни институции и неправителствени организации в рамките на антикорупционната инициатива “Коалиция 2000” и “Прозрачност без граници”.

Отговорник: Министърът на държавната администрация